



# **MICHELLE Y BACHELET (2006-2010): “EL CAMINO HACIA LA DESECURITIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN REGIONAL”**

TESINA DE GRADO



Fátima Funes

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR. FACULTAD DE CS. SOCIALES

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Tutora: Dra. Mariana Colotta

Buenos Aires, Argentina. 2016

## Contenido

CAPITULO I .....	6
Diseño metodológico, Tema, límite y objetivos.....	6
1.1. Justificación del tema .....	6
1.2 Objetivos generales y específicos .....	10
1.3 Metodología .....	11
CAPÍTULO II .....	14
2.1 ESTADO DEL ARTE .....	14
2.2.1. EL MARCO TEÓRICO .....	20
2.2.2 Modelos de la seguridad .....	24
2.2.3. Las migraciones como objeto de estudio de la disciplina.....	26
2.2.4. Las migraciones internacionales en el marco teórico – interpretativo de los estudios de seguridad .....	27
2.3.1. La Escuela de Copenhague .....	29
2.3.2. La macrosecuritización .....	31
2.4. La región sudamericana y la construcción de la gobernabilidad migratoria .....	32
2.4.1. Modelos de gobernabilidad migratoria .....	33
2.5. Categorías analíticas de Mirka Seitz .....	35
CAP. III ABORDAJE SOCIO-HISTÓRICO .....	38
3.1 La formación del Estado latinoamericano.....	38
3.2 Características del nacionalismo chileno y del fenómeno migratorio durante la fase de conformación estatal .....	43
3.4 Pleno siglo XX y la experiencia de la Unidad Popular .....	47
3.5 El patrón migratorio en la dictadura pinochetista .....	52
3.6 El regreso de la democracia .....	54
CAPÍTULO IV HACIA UNA POLÍTICA MIGRATORIA DESECURITIZADA .....	56
4.1 Dictadura y Securitización de la política migratoria chilena .....	56
4.4.2. Criterio selectivo y seguridad de las fronteras .....	58
4.4.3 Seguridad económica.....	64
4.4.4. Seguridad societal .....	68
4.2. El rol de la integración regional en el avance hacia la desecuritización .....	71
4.3. La desecuritización de la inmigración intrarregional .....	76
CONCLUSIONES .....	83

***“Abrir nuestras fronteras no consiste solamente en permitir el libre tráfico de bienes y servicios: es abrir nuestras casas, nuestras calles, nuestras culturas, nuestras vidas a todos. Es tender la mano a quienes han elegido Chile como segunda patria.”***

Michelle Bachelet, discurso de conmemoración del Día Mundial del Refugiado, 2016.

## INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la inmigración como objeto de estudio de las relaciones internacionales es un hecho relativamente reciente que tiene su punto de partida hace veinte años atrás con la caída del Muro de Berlín. El fin del muro significó la movilidad de poblaciones que por años habían estado encerradas en sus países de origen, y abrió un proceso acelerado de desterritorialización. El acceso a la información ha permitido que se nutran los imaginarios migratorios en busca de mejores condiciones de vida en los países de destino, en tanto las redes migratorias han consolidado los intercambios entre familiares, empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales.

*“Se dio entonces una renovación de las relaciones internacionales: los estudios que se hacían hacia arriba, hacia la gran política fueron sustituidos por los estudios hacia abajo, hacia el análisis de sociedades comparadas y hacia nuevos objetos económicos sociales y culturales, consolidándose como temas legítimos de estudio junto con otros estudios estratégicos. Con un mejor conocimiento de las sociedades, las migraciones han logrado entrar con pleno derecho en la disciplina de las relaciones internacionales (a pesar de haber sido confinadas durante mucho tiempo a un espacio interno) ya que constituyen una excepción orden internacional regido por los Estados y porque cuestionan ciertos intersticios como las fronteras y las redes transnacionales y redefinen los fundamentos como la soberanía y la identidad.”<sup>1</sup>*

A nivel regional, a partir del año 2003 se configuró un nuevo esquema político en el Mercosur con la llegada al gobierno de nuevos líderes políticos como Lula da Silva en Brasil, Nestor Kirchner en Argentina, Tabaré Vazquez en Uruguay al que luego se sumarían la Venezuela de Chavez y la Bolivia de Evo Morales. Estos nuevos gobiernos relanzaron Mercosur con una impronta más activa en cuanto al rol del Estado e impulsaron la consolidación de un proceso de integración regional diferente al de los años noventa, el cual había estado

---

<sup>1</sup> WITHOL DE WENDEN, Catherine. (2010), “El fenómeno migratorio en el siglo XXI, Migrantes, refugiados y relaciones internacionales” Fondo de Cultura Económica, México, 2010 pág. 67

fuertemente condicionado por un sesgo economicista y los postulados del Consenso de Washington.

Con renovado interés, los nuevos gobiernos del Mercosur adoptaron una agenda multidimensional en donde lo social, lo cultural, la inclusión social y los derechos humanos fueron prioritarios. Particularmente, la problemática de la inmigración fue incorporada en las agendas de los Estados así como en los organismos públicos de derechos humanos y las defensorías del pueblo. A su vez el tema fue abordado por las distintas entidades de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales vinculadas mayormente a la Iglesia Católica.

Paulatinamente se fueron abandonando políticas unilaterales, entendiendo que el fenómeno migratorio requiere la articulación de las esferas, nacional, regional e internacional y se promovieron instrumentos de regulación de las relaciones bilaterales y multilaterales en dirección a regularizar la situación laboral de los migrantes. Un ejemplo del salto cualitativo que comenzó con esta nueva etapa fue la aprobación del Proyecto de Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, aprobado en noviembre de 2002, al cual adhirieron Chile y Bolivia.

En un contexto de reconversión de los flujos migratorios de América del Sur (que ha pasado de ser una región de recepción de migrantes a finales del siglo XIX, principios del siglo XX a una región netamente de emigración, con la particularidad de que Argentina y Chile reciben muchos flujos internos dentro de América del Sur).

Chile, quien no ha estado ajeno al rumbo adoptado por la región, en los últimos años ha dado los primeros pasos para generar propuestas de desecuritización de su política migratoria. Regida aún por el raquítico Decreto Ley de Extranjería (Nº1094).

Pero fue Michelle Bachelet al asumir su primer mandato (2006-2010) quien decidió emprender la tarea de despojar de contenido securitario la regulación migratoria chilena. Durante su candidatura, planteó en su programa de Gobierno la

necesidad de desarrollar una política y cultura migratoria basada en la promoción de los Derechos Humanos. También la actual mandataria presentó los “Instructivos Presidenciales N°9 del año 2008” que impartían órdenes a todos los organismos públicos para tomar cartas en el asunto del fenómeno migratorio, creando así el Consejo Nacional de Política Migratoria.

Este trabajo se dirige, a través de una metodología cualitativa, entender el proceso de securitización - desecuritización de la política migratoria chilena a partir de la primera presidencia de Michelle Bachelet. Será necesario desarrollar el sesgo securitario de la Ley de Extranjería a fin de aprehender los cambios concomitantes durante la gestión de Bachelet, como contrapartida. Sin esta referencia casi permanente con el “pasado reciente” de la dictadura pinochetista sería difícil abordar la problemática que nos atañe ya que, al igual que en otros órdenes de la vida social, política y económica del país trasandino, la cuestión migratoria quedó impregnada de un sesgo policial y autoritario que aún hoy están presentes.

Previendo las voces de quienes argumentan desde una mirada de “derrotismo permanente” las cuales podrán decir que lo que ha hecho Bachelet *no es suficiente*. Podemos estar de acuerdo. Pero nuestro propósito es atender a aquellas iniciativas que a nuestro juicio han contribuido a desecuritizar la política migratoria chilena y se dirigieron a construir una política migratoria cimentada en el respeto por el otro, la igualdad ante la ley y la profundización de Derechos Humanos.

Por ello, esta investigación constará de tres partes. En la primera se abordarán las principales herramientas teórico-interpretativas para analizar el fenómeno migratorio desde una perspectiva multidimensional así como las teorías de la securitización.

La segunda parte consiste en un abordaje socio-histórico de Chile y su comportamiento en los flujos migratorios durante los diferentes contextos históricos así como las políticas migratorias que sustentaron cada período. Valga

la aclaración que nos resultó vital hacer referencia al contexto de surgimiento de los Estados-Nación latinoamericanos para comprender genuinamente las tempranas singularidades del país estudiado con respecto al resto de los países de la región y la aparición del “nacionalismo chileno” desde tiempos remotos.

La tercera y última buscará caracterizar la Ley de Extranjería, sus aspectos más securitarios y se trazará el camino desde la dictadura Pinochetista hasta la llegada de la Democracia para resaltar cómo la securitización fue variando de “objeto de referencia” en los distintos períodos, con el Decreto Ley como telón de fondo. También caracterizaremos la primera gestión de la mandataria Michelle Bachelet (2006-2010) y su implicancia para la política migratoria chilena, para determinar así el modelo de gobernabilidad migratoria al que se aspira. En este punto además, al calor de la integración regional, se identificarán las lógicas integracionistas que subyacen a la política exterior chilena y cómo estas configuran un modelo de gobernabilidad migratoria determinado.

## CAPITULO I

### Diseño metodológico, Tema, límite y objetivos

#### 1.1. Justificación del tema

Todos los marcos regulatorios del fenómeno migratorio desarrollados en América Latina durante las décadas de los '70 y '80 bajo gobiernos dictatoriales, estuvieron sesgados por la “*Doctrina de Seguridad Nacional*”, política impuesta por los EE.UU y aceptada por los regímenes latinoamericanos del período y sus fuerzas armadas. Si bien el objetivo prioritario era el de combatir el comunismo en el contexto de la Guerra Fría y frenar los movimientos populares y/o de izquierda, esta doctrina permeó todo campo en las sociedades latinoamericanas, afectando a diferentes actores políticos y sociales acusados de ser un peligro para la estabilidad de estos mismos regímenes y una potencial fuente de conflicto frente a la ideología dominante que se deseaba construir.

En este contexto se crearon leyes migratorias fuertemente restrictivas, destinadas a controlar y criminalizar al inmigrante, negándole la protección de los Derechos Humanos ya sea por su nacionalidad o la condición migratoria “*per se*”. Ejemplo de ello son: en Argentina “la Ley General de Migraciones y fomento de la inmigración” (más conocida como “Ley Videla” de 1981), en Ecuador “Ley de Extranjería” de 1971, en Brasil “Estatuto del Extranjero” de 1980 y en Chile el Decreto Ley N°1094 de 1975 “Ley de Extranjería” (este último, aún vigente.)

Como explica Lelio Mármora, el “pensamiento anti-inmigratorio” “(...) *basado en un imaginario colectivo prejuicioso y discriminatorio contra los migrantes se consolida y profundiza (preferentemente en los países receptores de migrantes) en la medida en que aumenta la inseguridad social. Inseguridad basada, entre otras cosas, en la declinación del Estado de bienestar, el creciente deterioro de la situación de la mano de obra en los mercados de trabajo, la globalización de la delincuencia y la expansión de una subcultura global.*”<sup>2</sup>

Sabemos de la relación entre los flujos migratorios y la situación socioeconómica de los países y cómo esta influye en la clase dirigente para justificar el discurso securitizante de la migración. A la luz de la interpretación del autor, recordamos que las leyes anti-inmigratorias surgieron en la región, en general, durante las dictaduras militares. En el caso de Chile –en particular, antes de que el Consenso de Washington<sup>3</sup> se impusiera en la región (durante la década de los ‘90) y a modo de “prueba piloto del neoliberalismo occidental”– Pinochet aplicó las políticas neoliberales implementando profundas reformas económicas y

---

<sup>2</sup> MÁRMORA, Lelio, “Migraciones: prejuicio y antiprejuicio” en “Discriminación en torno de los unos y los otros”. Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas. Índice 20, revista de Ciencias Sociales Pág. 7

<sup>3</sup> Nos referimos al conjunto de medidas de política económica aplicadas a partir de la década de 1980 por influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Estas medidas tenían un carácter marcadamente neoliberal (reducción del gasto público, desregulación de los mercados de trabajo, liberalización del comercio, privatización de empresas públicas, etc) con el fin de paliar las aún existentes consecuencias de la crisis económica de los ‘70, también frente a la crisis de deuda externa de los llamados “países subdesarrollados”.



sociales incluyendo una estrategia terrorista de Estado para destruir al movimiento obrero y logrando desarticular la relación entre el Estado y la sociedad.<sup>4</sup>

En la actualidad Chile es uno de los países del mundo que más tratados de libre comercio ha negociado de manera bilateral o en el marco de la Alianza del Pacífico, mientras que en las últimas décadas ha consolidado su política exterior hacia el regionalismo abierto. Sin embargo, esta apertura económica y comercial no fue igualmente acompañada por una apertura en materia migratoria.

Con la llegada al poder de Michelle Bachelet, partir del año 2006, se han dado los primeros pasos en orden a desecuritizar el fenómeno de la inmigración limítrofe en Chile.

El propósito de esta tesis será caracterizar acertadamente lo que entendemos como un “proceso de desecuritización” de la política migratoria chilena tras las iniciativas tomadas durante el primer mandato de Michelle Bachelet, teniendo en cuenta las excepcionalidades que caracterizan a este país en materia socio-histórica, política, económica y cultural.

Por último, nos parece importante remarcar la relevancia del tema en un contexto en que el fenómeno migratorio, más general, es de gran actualidad, no solo en América Latina sino en todo el mundo.

Somos testigos de que el planeta está presenciando el mayor flujo de refugiados desde el final de la Segunda Guerra Mundial, como afirman muchos análisis. Para explicar esta situación convergen causas de fondo y coyunturales: a la desigual distribución del ingreso a nivel mundial –incluida la persistente miseria sobre todo del África subsahariana– por la cual el 8% de la población mundial acapara casi el 85% de la riqueza<sup>5</sup>, se le suma el caos político e institucional del Medio Oriente y el Norte de África. En esas regiones, la inestabilidad fruto de las

---

<sup>4</sup> GARRETÓN Manuel Antonio (2012) *“Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010”*, Ed. Clacso, Santiago, Chile. [consultado el 20/05/2016]

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20121121122525/NeoliberalismoCorregido.pdf>

<sup>5</sup> Fuente: Informe Global sobre Riqueza, Banco Crédito Suisse, 2015. Versión online: <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=F2425415-DCA7-80B8-EAD989AF9341D47E> [visto el 10-09-2016]

consecuencias de la llamada “primavera árabe” del 2010-2011 degeneró en escenarios bélicos sin solución de continuidad (en este sentido es paradigmático el caso de Siria, en donde se calcula que cuatro millones de habitantes abandonaron el país en los últimos cinco años<sup>6</sup>) y el recrudecimiento del terrorismo tanto internacional como focalizado, a propósito de la irrupción de grupos como el Estado Islámico en Siria e Irak. Esta situación es lo que impulsa a millones de personas a abandonar sus lugares de origen y buscar una perspectiva de vida mejor en otras regiones.

Este enorme movimiento de inmigrantes y refugiados a su vez está provocando toda una serie de fenómenos políticos, tales como el ascenso de movimientos, grupos y sectores antiinmigración que también explican el reforzamiento de las derechas xenófobas, sobre todo europeas pero no solamente. El discurso del candidato a la presidencia de EE.UU Donald Trump también hace cuentas con la inmigración, estigmatizándola y recabando no pocos apoyos populares frente a las incertidumbres económicas y materiales presentes incluso en los países más avanzados.

Las políticas implementadas por los diferentes gobiernos en los países históricamente receptores de inmigrantes no logran encontrar una solución ni controlar estos movimientos, como es el caso del inestable pacto entre la Unión Europea (UE) y Turquía que tenía como objeto organizar el flujo de refugiados sirios hacia Europa. Esta evidencia impulsa a muchos países a endurecer sus políticas migratorias y reforzar sus controles fronterizos, como es el caso de los países de Europa del Este. Pero también a esto puede obedecer, en parte, el triunfo del “Brexit” en Gran Bretaña, es decir, la salida de la Unión Europea. Se trata de tendencias que parecen contradecir la creciente integración mundial y globalización (económica, cultural, social, etc.) de las últimas décadas que han

---

<sup>6</sup> Cfr. Julieta Nassau, “Nueve claves para entender por qué estalló ahora la crisis migratoria en Europa”, *La Nación*, 10-09-2015.